

# A Guerra Fria Acabou Duas Vezes\*

Carlos Gaspar

*Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusíada e Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI)*

## Resumo

A guerra fria acabou duas vezes: a primeira, em 25 de Dezembro de 1991, no fim de uma sequência de crises em que se desfez o império soviético, a segunda, em 11 de Setembro de 2001, com os ataques terroristas contra os centros da república imperial, depois de uma década de transição. Os dois momentos são em tudo diferentes. O primeiro representa uma viragem histórica, pois significa, simultânea e cumulativamente, o fim de um século de guerras totais e de revoluções totalitárias, o fim do último império europeu e do primeiro regime ideocrático moderno, e o fim do regime bipolar e da competição estratégica, ideológica e política entre as duas grandes potências vencedoras da II Guerra mundial. O segundo momento é, em comparação, relativamente insignificante. Para lá da tragédia humana, os massacres terroristas de 11 de Setembro não correspondem nem a uma mudança histórica como o fim do comunismo ou de um velho império, nem a uma alteração fundamental na estrutura de distribuição do poder, como o desaparecimento de um dos dois pólos do sistema internacional. No entanto, persiste a impressão inicial de que o 11 de Setembro é um momento de definição. Nesse sentido, se servir para traduzir as mudanças fundamentais do primeiro fim da guerra fria numa revisão do modelo de ordenamento internacional, o 11 de Setembro pode ter sido o fim do fim da guerra fria.

## Abstract

*To a certain extent, the political order of the Cold War has collapsed twice. Firstly, on the 25<sup>th</sup> of December 1991, with the dissolution of the former Soviet Union. Secondly, on the 11<sup>th</sup> of September 2001, with the terrorist attacks against the centres of power of the imperial republic. To be sure, the two moments are quite distinct. The first is the result of a historical transformation: the end of a century of wars and totalitarian revolutions, the collapse of an ideological empire, and the end of the bipolar balance of power that followed World War II. In comparison, the second moment is rather insignificant. Leaving aside the human tragedy provoked by the terrorist attack, the 11<sup>th</sup> of September does not mark a moment of historical change. However, there is the perception, shared by many that the terrorist attack in the end turned into a defining moment. As such, the 11<sup>th</sup> of September may have been the beginning of a process that will clarify the meaning of the historical transformation, which occurred in 1991. In this sense, the 11<sup>th</sup> of September may be the end of the end of the Cold War.*

---

\* A primeira versão deste texto será publicada no volume comemorativo dos 15 anos do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusíada.

A guerra fria acabou duas vezes: a primeira, em 25 de Dezembro de 1991, no fim de uma sequência de crises em que se desfez o império soviético, a segunda, em 11 de Setembro de 2001, com os ataques terroristas contra os centros da república imperial, depois de uma década de transição.

Por certo, os dois momentos são em tudo diferentes. O primeiro representa uma viragem histórica, pois significa, simultânea e cumulativamente, o fim de um século de guerras totais e de revoluções totalitárias, o fim do último império europeu e do primeiro regime ideocrático moderno, e o fim do regime bipolar e da competição estratégica, ideológica e política entre as duas grandes potências vencedoras da II Guerra mundial.

O fim antecipado do século XX, disputado sob o signo da profecia de Nietzsche acerca da luta mortal entre ideias universais – a liberdade contra os totalitarismos – abre caminho para um período menos épico e mais tranquilo, entre o fim da história hegeliana, anunciado, sucessivamente, por Alexandre Kojève e Francis Fukuyama<sup>1</sup>, e um princípio de realização do programa kantiano sobre a paz separada dos príncipes republicanos, reclamado por Michael Doyle<sup>2</sup>. O fim tardio da União Soviética e do regime comunista russo, com a decomposição do último império europeu e o suicídio da utopia revolucionária, trouxe no seu rasto uma forte incerteza, quer sobre a evolução interna da Rússia, perdida entre as ruínas do Estado e da sociedade e a memória de um passado imperial, quer quanto ao destino das suas periferias europeias, asiáticas e caucasianas. O fim natural da estrutura bipolar de distribuição do poder internacional, admite os riscos paralelos de um salto unipolar ou do regresso à multipolaridade, bem como uma tensão entre as dinâmicas de integração e fragmentação, capaz de pôr em causa o próprio estatuto dos Estados nacionais como a unidade constitutiva do sistema internacional.

O segundo momento é, em comparação, relativamente insignificante. Para lá da tragédia humana, os massacres terroristas de 11 de Setembro não correspondem nem a uma mudança histórica como o fim do comunismo ou de um velho império, nem a uma alteração fundamental na estrutura de distribuição do poder, como o desaparecimento de um dos dois pólos do sistema internacional.

O terrorismo catastrófico das redes internacionais da Al-Qaida, os totalitarismos tribais dos Taleban afegãos, ou os regimes de dominação pessoal com armas de

---

1 Alexandre Kojève (1947). *Introduction à la lecture de Hegel*: 145-154. Paris: Gallimard.

Francis Fukuyama (1989). "The end of history". *National Interest* 16: 5-18.

2 Michael Doyle (1983). "Kant, liberal legacies, and foreign affairs". *Philosophy and Public Affairs* 12 | 3 e 4 |: 205-235, 325-353.

destruição maciça constituem uma ameaça terrível, a pior do post-guerra fria, sem todavia serem um perigo à escala da dupla ameaça do terror nuclear e ideológico da União Soviética. Os métodos bárbaros dos totalitarismos menores, o engenho político e a qualidade técnica das redes terroristas pan-islamistas, a imprevisibilidade dos decisores nos regimes delirantes armados com vectores nucleares, químicos ou biológicos adquirem uma projecção e uma visibilidade sem precedentes com o 11 de Setembro, mas estão definidos como problemas prioritários da segurança internacional desde a primeira guerra do Iraque.

E, no entanto, persiste a impressão inicial de que o 11 de Setembro é um momento de definição. Desde logo, a violência terrorista parece ter forçado uma mudança de paradigma na política internacional, para substituir Kant por Hobbes, ou mesmo por Schmitt<sup>3</sup>. Por outro lado, a precisão simbólica dos golpes terroristas mostrou a vulnerabilidade territorial dos Estados Unidos, exposta pela primeira vez desde 1941. A comparação com Pearl Harbour torna-se pertinente nesse contexto, e também para compreender a resposta da principal potência internacional: a guerra declarada contra o terrorismo internacional opõe a demonstração da invencibilidade, para não dizer da onipotência norte-americana à revelação dessa vulnerabilidade<sup>4</sup>. A guerra implica, por sua vez, não só uma mudança de método, como uma revisão das prioridades da política externa dos Estados Unidos, com efeitos *urbi et orbi*. Por último, talvez o mais importante, o choque sem precedentes e, oxalá, irrepetível, pode ser uma oportunidade para ultrapassar a continuidade paradoxal do ordenamento da guerra fria, que persistiu intacto durante os últimos dez anos. Nesse sentido, se servir para traduzir as mudanças fundamentais do primeiro fim da guerra fria numa revisão do modelo de ordenamento internacional, o 11 de Setembro pode ter sido o fim do fim da guerra fria.

### O primeiro fim da guerra fria

O fim da guerra fria e os seus resultados – a derrota do comunismo soviético e o sucesso da aliança ocidental – foram, ambos, uma surpresa.

---

3 Carlos Gaspar. “O fim do fim da guerra fria”, *Independente*, 14 de Setembro de 2001.

4 Invencibilidade e vulnerabilidade é a fórmula de Pierre Hassner, onipotência e vulnerabilidade a de Jack Snyder. Pierre Hassner (2002). *The United States: the empire of force or the force of empire?* Paris: Cahiers de Chaillot #54. Jack Snyder (2003). “Imperial temptations”. *National Interest*, 71: 24.

No princípio da retirada soviética do Afeganistão, em 1988, Paul Kennedy publicou o seu livro célebre sobre a ascensão e queda das grandes potências onde anunciava a próxima decadência dos Estados Unidos: os anos da vitória ficaram assinalados pelo debate interno sobre o seu declínio<sup>5</sup>, importante para se compreender o modo como acabou o tempo da luta bipolar.

A viragem decisiva decorre de uma sequência de três crises – as eleições polacas de Junho de 1989 e a deposição dos regimes comunistas da Europa de Leste, a unificação da Alemanha, o golpe de Estado comunista de Agosto de 1991 – em cuja origem está a mudança no centro soviético, com a nomeação de Mikhail Gorbachev, último secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética, e a sua tentativa falhada de reformar o regime comunista<sup>6</sup>.

A impossível estratégia reformista soviética parte de uma avaliação pessimista da situação interna, onde se admite a convergência das dimensões políticas, ideológicas e económicas da crise, que pode criar, segundo a teoria leninista, uma “situação revolucionária”. Para conter esse cenário é preciso inverter o isolamento internacional da União Soviética e preparar um recuo estratégico: a saída do Afeganistão, a retirada dos mísseis nucleares de alcance intermédio, a mudança para uma postura defensiva nas marcas europeia e asiática são passos necessários para uma “segunda *détente*” nas relações com os Estados Unidos e os seus aliados europeus, e com a China, sem prejudicar nenhum interesse estratégico crucial da União Soviética. As prioridades externas da linha reformista foram alcançadas, num prazo razoável: em Maio de 1988, as tropas soviéticas começam a abandonar o Afeganistão, a seguir um acordo com os Estados Unidos elimina as armas nucleares intermédias, enquanto os responsáveis soviéticos anunciam, unilateralmente, uma redução substancial das suas forças militares convencionais no teatro europeu e, em Junho de 1989, Gorbachev está em Pequim em visita oficial – a primeira ao mais alto nível desde o início da ruptura sino-soviética – que coincide, de resto, com as manifestações de Tian’anmen.

O isolamento da União Soviética é ultrapassado, mas o recuo estratégico e o abandono do regime semi-comunista do Afeganistão têm efeitos contraditórios na Europa de Leste. Por um lado, os regimes comunistas mais ortodoxos demarcam-se da *perestroika* para se

---

5 Paul Kennedy (1988). *The rise and fall of the great powers*. Nova York: Random House. Contra a previsão do declínio norte-americano, ver Joseph Nye (1990). *Bound to lead: the changing nature of American power*. Nova York: Basic Books. Henry Nau (1990). *The myth of America's decline*. Nova York: Oxford University Press.

6 Martin Malia (1994). *The Soviet tragedy. A history of socialism in Russia (1917-1991)*. Nova York: Free Press.

aproximar dos rivais de Gorbachev no centro soviético, por outro lado, a linha reformista encontra nos regimes comunistas mais vulneráveis aliados dispostos a ensaiar os caminhos simétricos da sua própria liberalização.

O elo mais frágil é a Polónia, o único caso onde existe uma oposição interna forte e organizada, com quem o partido comunista pode pactuar uma transição. Os acordos da mesa redonda prevêm uma evolução gradual, cujo passo inicial será dado nas eleições gerais de 4 de Junho de 1989, onde um terço dos lugares do *Sejm* se disputam entre candidatos comunistas e da oposição, depois da legalização do *Solidarnosc*. Qualquer que fosse o resultado do voto, o regime manteria uma maioria de dois terços na câmara baixa. Porém, os eleitores polacos desfazem os acordos quando elegem todos os candidatos da oposição menos um, e tornam insustentável a permanência de um governo comunista sem qualquer pretensão possível de legitimidade democrática. Em alternativa, com o beneplácito da direcção soviética, a oposição maioritária consegue nomear um dos seus dirigentes, Tadeusz Mazowiecki, como Primeiro Ministro<sup>7</sup>.

Quarenta anos depois do principio da guerra fria, um partido comunista perde o monopólio do poder. Nos seis meses seguintes, numa demonstração rara da “teoria dos dominós”, todos os regimes comunistas dos países membros do Pacto de Varsóvia na Europa de Leste vão ser substituídos, sem o menor gesto da União Soviética para os salvar: pelo contrário, não só se recusam a responder aos pedidos de intervenção dos dirigentes comunistas locais, como neutralizam as suas tentativas de repressão, que podiam prejudicar a linha geral soviética.

A retirada estratégica deixa de ser limitada e controlada: entre Junho e Dezembro de 1989, a “revolução reformista” dispensa os velhos regimes comunistas em nome do regresso à Europa, sinónimo da democracia, do Estado de direito e das economias de mercado<sup>8</sup>. A perda súbita da Europa de Leste não tem consequências relevantes para a segurança estratégica da União Soviética, como uma das duas grandes potências nucleares. Mas a viragem liberal marca o principio de uma aceleração que só termina quando fica completa a inversão do sentido da mudança iniciada com a revolução *bolchévik* de Outubro de 1917.

A revolução anticomunista põe em causa a existência da República Democrática Alemã, cuja única razão de ser como Estado separado está na natureza do seu regime,

---

7 A crónica da viragem polaca e da viragem revolucionária reformista está feita por Timothy Garton Ash (1990). *The Magic Lantern: the revolution of '89*. Nova York: Random House.

8 Gale Stokes (1993). *The walls came tumbling down. The collapse of communism in Eastern Europe*. Nova York: Oxford University Press.

minado pela crise, como o demonstra a queda do muro de Berlim, em 9 de Novembro de 1989. Porém, a reunificação da Alemanha significa uma alteração crucial do mapa europeu: a chave da estabilidade da guerra fria é a divisão da Alemanha e o alinhamento separado dos dois Estados alemães na Aliança Atlântica e no Pacto de Varsóvia. No sentido oposto, ninguém teria legitimidade para se opor a uma vontade democrática de autodeterminação alemã, cuja expressão natural teria por consequência restaurar a unidade nacional.

A iniciativa do processo de unificação pertence a Helmut Kohl, isolado internamente e enfrentando a oposição da França e da Grã-Bretanha, cujos principais dirigentes temem um “segundo Munique”<sup>9</sup>. Quando o chanceler federal apresenta o seu programa, omite qualquer referência à dimensão externa. Formalmente, a unificação só se pode realizar com o acordo das potências vencedoras. Nesse quadro, pela primeira vez desde o início da crise, os Estados Unidos tomam uma posição decisiva. O presidente norte-americano resolve apoiar a estratégia de unificação, na condição de a Alemanha unificada continuar a pertencer à Comunidade Europeia e à Aliança Atlântica. Nos seis meses seguintes, no processo diplomático mais intenso desde o fim da II Guerra mundial, George Bush, Mikhail Gorbachev e Helmut Kohl definem os termos indispensáveis para a União Soviética aceitar a unificação sem prejudicar a continuidade do seu estatuto internacional. A garantia de que a Alemanha unificada não volta a ser uma ameaça contra a Rússia está na sua renúncia ao estatuto de potência nuclear, e a garantia dessa garantia resulta, por ironia, da sua permanência na Organização do Tratado do Atlântico Norte, onde os Estados Unidos podem assegurar ao conjunto dos aliados o benefício da capacidade norte-americana de dissuasão estratégica nuclear.

Em 3 de Outubro de 1990, completa-se, oficialmente, a unificação alemã. O centro de gravidade da crise desloca-se para a própria União Soviética, cujo regime comunista se revela vulnerável aos ventos de mudança da revolução europeia: se todos os outros partidos comunistas tinham sido depostos, por que não o partido soviético? A fórmula canónica de Timothy Garton-Ash resume o dilema: “no wall, no Soviet Union”<sup>10</sup>: sem o muro de Berlim, não há lugar para a União Soviética.

9 Philip Zelikow. *The United States, the cold war, and the post-cold war order* in Paul Kennedy, William Hitchcock, editores (2000). *From war to peace*: 174. New Haven: Yale University Press.

10 Até à data, as melhores análises do processo de unificação da Alemanha pertencem a membros da administração norte-americana, que tiveram uma intervenção relevante nesse período. Condoleezza Rice, Philip Zelikow (1995). *Germany unified and Europe transformed*. Cambridge: Harvard University Press. Robert Hutchings (1997). *American diplomacy and the end of the cold war*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

A tradução concreta dessa fórmula é tudo menos evidente. O fim da União Soviética resulta de uma conjunção de factores. Desde logo, a “revolução de cima para baixo”, comandada por Gorbachev, transforma-se numa “revolução de baixo para cima”, impossível de controlar senão pelo recurso à força, o qual, por sua vez, destruiria a credibilidade reformista da direcção soviética. Por outro lado, a crise do centro fortalece as tendências centrifugas nas periferias da União Soviética, onde se multiplicam os movimentos separatistas, por vezes violentos, quer de comunidades nacionais históricas, quer de entidades étnicas e tribais. Por último, e mais importante, a erosão do regime comunista acelera-se com a ressurgência do nacionalismo russo, cuja aliança com as correntes democráticas fica selada, sucessivamente, na eleição de Boris El'tsin como presidente da Federação russa e na resistência à tentativa falhada de golpe comunista de 19-21 de Agosto de 1991<sup>11</sup>.

Para todos os efeitos, desde esse momento, o regime comunista russo deixa de existir, e a União Soviética, o Estado do regime, não pode ter outro destino. Em 25 de Dezembro de 1991, depois da formação de uma Comunidade de Estados Independentes onde se reúnem a maior parte das antigas repúblicas federadas, incluindo a Rússia e a Ucrânia, Mikhail Gorbachev, no derradeiro acto do presidente soviético, transfere os seus poderes e os códigos nucleares para o presidente russo, Boris El'tsin.

As mudanças que ninguém arriscara prever realizam-se em pouco mais de dois anos, num ritmo implacável e com uma força imparável. Não obstante, a crise podia ter sido interrompida, se Gorbachev quisesse recorrer à força. Quando tentou essa via, perante a insurgência lituana, em Janeiro de 1991, era tarde demais, e as manifestações de massa em Moscovo forçam-no a recuar, e talvez a partir dessa última inversão num percurso interno cada vez mais errático o fim se tenha tornado inevitável. Do mesmo modo, tudo podia mudar se Gorbachev fosse derrubado. Bush e Kohl, como Walesa ou Havel, evitaram sempre qualquer gesto que o pudesse prejudicar e provocar um golpe interno. O silêncio do presidente dos Estados Unidos perante a queda do muro de Berlim, ou a intervenção do chanceler federal para conter a proclamação unilateral de independência das repúblicas bálticas num momento crítico do processo de unificação, são exemplos dessa disciplina. Em Agosto de 1991, a tentativa de golpe veio tarde demais e limitou-se a precipitar o fim do regime comunista e a dissolução formal da União Soviética, em 25 de Dezembro de 1991.

---

11 Martin Malia (1994). Ver também John Dunlop (1993). *The rise of Russia and the fall of the Soviet empire*. Princeton: Princeton University Press. Leon Aron (2000). *Boris Yeltsin. A revolutionary life*. Nova York: HarperCollins.

O fim da guerra fria tem uma especificidade óbvia, na comparação com o fim das duas guerras mundiais do século XX. Em 1918 e em 1945 as causas da guerra foram atribuídas, respectivamente, ao fracasso do Concerto Europeu e da balança dos poderes, e da Sociedade das Nações e da segurança colectiva, condenados para legitimar a emergência de uma nova ordem internacional, expressa num modelo institucional – a seguir à Grande Guerra, a Sociedade das Nações, no caso da II Guerra mundial, as instituições de Bretton Woods, as Nações Unidas e, mais tarde, a Aliança Atlântica ou as Comunidades Europeias<sup>12</sup>. Pelo contrário, em 1991, o fim do regime comunista russo e do seu império ideológico remove a causa principal da guerra fria e a sua derrota é apresentada como uma vitória do modelo dominante de ordenamento internacional.

Nesse sentido, contra a regra, o fim da guerra fria revelou uma linha de continuidade essencial da sua ordem internacional, quer do modelo liberal de regulação económica, quer do modelo de contenção da expansão soviética<sup>13</sup>. As teorias de referência sobre as ordens, que situam no fim das guerras hegemónicas os momentos de ordenamento do sistema internacional, quando as grandes potências vencedoras podem decidir a forma da ordem do post-guerra, não admitem essa excepção<sup>14</sup>.

Desde logo, esse resultado único decorre da heterogeneidade radical imposta pela dimensão ideológica da guerra fria e pela natureza bipolar do sistema internacional – só pode haver um vencedor, cuja vitória é total porque o adversário deixa de existir, bem como a sua ideologia, o seu regime político e o seu modelo económico. Da mesma maneira, é a vitória das regras, das normas e das instituições que caracterizam o modelo de ordenamento da potência vencedora. No caso, como o desenho da ordem internacional do post-II Guerra mundial é, originalmente, de traço norte-americano, a sua continuidade corresponde à permanência das regras, das normas e das instituições do “sistema americano”. Como do outro lado, desde a dissolução da Internacional Comunista, em 1943<sup>15</sup>, as regras, as normas e as instituições do bloco soviético se limitam

---

12 A teoria moderna sobre os modelos de ordenamento internacional pertence a G. John Ikenberry (2000). *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press.

13 John Ikenberry faz a distinção entre o modelo liberal e o modelo da contenção na ordem internacional no post-II Guerra mundial. G. John Ikenberry (2000): 163-166. Ver também G. John Ikenberry. *Democracy, institutions, and American restraint* in G. John Ikenberry, editor (2002). *America unrivaled*: 213-238. Ithaca: Cornell University Press.

14 As teses de Robert Gilpin e John Ikenberry convergem nesse sentido. Ver Robert Gilpin (1981). *War and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

15 A dissolução oficial do Komintern, em 1943, não costuma ser interpretada como um capítulo na competição entre modelos de ordenamento internacional. Todavia, é notável constatar que o centro soviético renuncia



a imitar ou reproduzir os modelos ocidentais, o desaparecimento do Pacto de Varsóvia e do Comecon é irrelevante.

Por outro lado, a exceção realça a importância do modo como acabou a guerra fria. Em 1991, embora a dissolução da União Soviética seja um resultado estruturalmente equivalente à derrota numa guerra, a vitória não corresponde nem a um armistício, nem a uma rendição incondicional, nem é declarada. Pelo contrário, culmina um período único de concertação entre os Estados Unidos e a União Soviética, que desfazem, em conjunto, os equilíbrios estratégicos e o mapa político da guerra fria e evitam a ruptura inserindo essas mudanças no quadro das instituições existentes. A unificação da Alemanha é o paradigma desse método: os termos dos acordos que a tornam possível confirmam a Aliança Atlântica e a Comunidade Europeia como traves-mestras da ordem internacional do post-guerra fria, e até servem para institucionalizar a Organização de Cooperação e Segurança Europeia: a continuidade das instituições multilaterais contém os efeitos mais perturbadores do fim da guerra fria na Europa.

Em tese, tudo se devia ter passado de maneira diferente: pela regra da assimetria, quanto maior o diferencial de poder entre a grande potência vencedora e as outras, maior a sua capacidade para moldar a ordem internacional, indispensável para enquadrar os Estados menores, dando-lhes, sem custos excessivos, as garantias de segurança necessárias para obter o reconhecimento geral da legitimidade da sua hegemonia<sup>16</sup>.

A vitória dos Estados Unidos, a única grande potência sobrevivente, devia impor uma mudança da ordem internacional para garantir a consolidação desse resultado histórico. Em 1815, em 1918 ou em 1945, as potências vencedoras impuseram as alianças, as instituições e as regras indispensáveis para consolidar o *status quo* e a sua pre-eminência colegial, colectiva ou adversarial. No fim da primeira e da segunda guerras mundiais, os Estados Unidos tiveram uma intervenção decisiva na feitura de modelos de ordenamento internacional profundamente criativos e inovadores. No fim da guerra fria, a continuidade institucional é a resposta à revolução nos equilíbrios estratégicos, na transição da bipolaridade para a preponderância unipolar dos Estados Unidos.

Por último, as teses institucionalistas podem explicar essa inércia pela qualidade do modelo ocidental da guerra fria, que pode ser caracterizado como um modelo constitucional, ou quase-constitucional, cujas regras e instituições passam a ser consensual-

---

ao modelo de organização das secções nacionais da Internacional Comunista, que reproduz a vocação universal do comunismo, no momento em que se inicia a marcha de Stalingrad para Berlim, antes das cimeiras tripartidas com os Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

16 G. John Ikenberry (2000): 51.

mente reconhecidas como legítimas e não só estão inscritas no sistema de relações internacionais, como lhe imprimem a sua identidade. Por definição, esses modelos são muito difíceis de alterar e, aparentemente, resistem à mudança<sup>17</sup>.

A linha de continuidade é confirmada pela guerra do Golfo Pérsico, que ocorre entre Agosto de 1990 e Fevereiro de 1991, na sequência da invasão iraquiana do Koweit, no intervalo crítico entre a conclusão dos acordos tripartidos sobre a unificação da Alemanha e a precipitação da última fase da crise soviética. Na frase de James Baker, o Secretário de Estado norte-americano, a primeira guerra da unipolaridade é uma oportunidade para criar o mundo imaginado pelos fundadores das Nações Unidas<sup>18</sup>.

A ofensiva do Iraque teve como resposta inicial uma nítida hesitação. Nos primeiros dias, uma boa parte dos responsáveis da administração norte-americana parece inclinada para aceitar a anexação do emirato como um facto consumado. Depois, George Bush – e Margaret Thatcher, que defende uma intervenção anglo-americana imediata – decide contra a passividade e contra uma acção unilateral<sup>19</sup>. Desde logo, contemporizar com déspotas costuma ser má política, pior ainda num momento de viragem em que a vontade da principal potência é posta à prova. Por outro lado, começar a corrigir as fronteiras dos Estados, quando a evolução soviética ainda está em fluxo, representa um risco ainda maior: transpor o precedente do Koweit para o mapa europeu e soviético é um pesadelo. Enfim, a possibilidade do Iraque invadir também a Arábia saudita, para se constituir como a grande potência pan-árabe e controlar a maior parte das reservas de recursos petrolíferos mundiais, representa um risco inaceitável para a posição internacional e regional dos Estados Unidos, que depende tanto de um acesso livre ao Golfo Pérsico, como da sua capacidade para definir os equilíbrios regionais no Médio Oriente.

Para ter credibilidade, a resposta norte-americana tem de ser decisiva, incluindo o recurso à força para restaurar a independência do Koweit, sem, todavia, prejudicar nem os acordos sobre a unificação da Alemanha, nem o curso reformista na União Soviética, onde se esboça uma aliança entre Gorbachev e a linha comunista mais reaccio-

---

17 G. John Ikenberry (2000): 30-31.

18 James Baker (1995): 326, 365. No seu discurso no Conselho de Segurança das Nações Unidas, antes do voto decisivo de 29 de Novembro, o Secretário de Estado evoca o caso da Etiópia, que destrói a credibilidade da Sociedade das Nações, para fazer um apelo: “History has given us another chance. With the cold war over, we now have a chance to build the world envisioned by the founders of the United Nations. We have the chance to make this Security Council and this United Nations an instrument for peace and justice across the globe”.

19 George Bush, Brent Scowcroft (1998). *A world transformed*. Nova York: Knopf.

nária. Nesse contexto, a diplomacia norte-americana começa por fazer um acordo com os dirigentes soviéticos, para condenar a invasão no Conselho de Segurança das Nações Unidas e formar uma frente comum contra o Iraque. A contrapartida do acordo soviético limita a intervenção da comunidade internacional à expulsão das forças iraquianas do Kuwait.

Salvo na crise do Suez, as duas principais potências nunca estiveram unidas na Organização das Nações Unidas e, desta vez, levam a sua determinação conjunta até à prova das armas: com a intervenção militar da coligação internacional, dirigida pelos Estados Unidos, o Conselho de Segurança assume, pela primeira vez, com o voto unânime dos cinco membros permanentes, as suas responsabilidades como garante da segurança internacional, para impor, pela força, o direito e a restauração da soberania do Kuwait.

A entrada em cena tardia das Nações Unidas representa o melhor exemplo da inércia paradoxal no fim da guerra fria. Formada por iniciativa dos Estados Unidos para institucionalizar a aliança das potências vencedoras e ser o garante da segurança internacional<sup>20</sup>, a Organização das Nações Unidas, refém da oposição entre os Estados Unidos e a União Soviética, não pode desempenhar essa função durante a guerra fria e só ultrapassa a sua paralisia com o fim da divisão bipolar. O advento da nova ordem internacional, proclamado por George Bush, em 6 de Março de 1991, quando expulsa as tropas iraquianas do Kuwait, significa a realização, por um momento, da ordem internacional definida no fim da II Guerra mundial.

O fim da guerra fria é um paradoxo: tudo mudou – o ciclo histórico, a estrutura de distribuição do poder entre as potências, o mapa político da Europa, da Ásia e do Médio Oriente – menos a estratégia norte-americana e o seu modelo de ordenamento internacional.

Não obstante, passam a existir condições adicionais para a consolidação internacional das instituições do “sistema americano”. Primeiro, o fim do comunismo corresponde a uma viragem normativa, inseparável da vitória da coligação ocidental que se exprime na emergência tentativa de um princípio de legitimidade liberal, pelo consenso entre os principais agentes internacionais, ou pela ausência de alternativas sistémicas consistentes. Segundo, o fim da competição bipolar marca o regresso da concertação entre as grandes potências, largamente ausente da política internacional do século XX, cujos resultados determinam a forma como se fecha a guerra fria, sem rupturas nem excessivas violências.

---

20 Townsend Hoopes, Douglas Brinkley (1997). FDR and the creation of the U.N., New Haven: Yale University Press.

Terceiro, não obstante a turbulência natural da transição, a preponderância dos Estados Unidos e a sua “hegemonia benigna” representam uma garantia essencial de estabilidade internacional.

### **A década de transição**

A primeira década do post-guerra fria é um período atípico, não só pela incerteza acerca do sentido da transição internacional, como pela inércia, expressa na continuidade do modelo de ordenamento e das estratégias dos Estados Unidos, a única grande potência sobrevivente.

Quando desaparece a ameaça contra a qual os Estados Unidos se concentraram durante cinquenta anos, pode esperar-se uma mudança equivalente da sua estratégia. No fim da Grande Guerra ou da II Guerra mundial, os grandes debates entre isolacionistas e intervencionistas, entre internacionalistas e nacionalistas, ou entre realistas e idealistas, dominam a política norte-americana. Depois da sua vitória, em 1991, quando os Estados Unidos se tornam a única grande potência internacional, não há nem definição de uma nova estratégia, nem um grande debate sobre as grandes linhas da sua orientação nas políticas externas.

Não é fácil explicar essa omissão. Por certo, as elites de política externa, formadas na guerra fria, têm dificuldade em ultrapassar esse quadro de referência<sup>21</sup>. Não há mudança de gerações no meio restrito dos decisores internacionais norte-americanos, cuja concepção do mundo está marcada pela luta histórica entre a liberdade e o totalitarismo, em que a competição entre grandes potências parece inseparável de uma missão universal da qual depende tanto a sua sobrevivência, como a imposição de uma ordem internacional estável e pacífica, expressa, logo na Grande Guerra, pela fórmula do presidente Woodrow Wilson “to make the world safe for democracy”. Esse realismo messiânico persiste, embora aparentemente sem conseguir encontrar condições internas para legitimar uma grande estratégia correspondente à visão de uma parte importante das elites de política externa, mais confiantes depois da sua vitória histórica. Com efeito, a consequência natural do desaparecimento do rival estratégico dos Estados Unidos é um sentimento de segurança sem precedentes, que faz com que uma larga maioria dos cidadãos norte-americanos se

---

21 É a tese de Charles Kupchan (2002). *The end of the American era. U.S. foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century*. Nova York: Alfred Knopf: 207-208.

interesse cada vez menos pela política internacional<sup>22</sup>, quando se torna decisivo o empenho dos Estados Unidos na consolidação do *status quo* do post-guerra fria. Mesmo a guerra do Iraque, com a vitória rápida, e quase sem baixas do lado norte-americano, projecta uma aura de invencibilidade, mais do que a emergência de novos perigos.

Nesse sentido, a democracia norte-americana recusa-se a criar as condições políticas necessárias para rever a estratégia internacional dos Estados Unidos, paralisados pela segurança obtida com a sua vitória. A tendência isolacionista da comunidade democrática, a sua vontade de regressar a uma vida normal num país normal<sup>23</sup>, contraria o fardo de uma maior intervenção externa, determinado pelas responsabilidades inerentes ao estatuto singular da grande potência norte-americana. De certa maneira, tal como em 1919, também em 1991 o sucesso dos Estados Unidos não foi preparado internamente e não encontra as condições políticas indispensáveis para sustentar uma nova estratégia internacional.

Em vez de um grande debate político, no fim da guerra fria há, sobretudo, polémicas entre académicos à volta de temas filosóficos, históricos e estratégicos, com uma pertinência variável na interpretação das mudanças e um impacto menor nas políticas oficiais.

As teses sobre o fim da história, a paz democrática e a luta entre civilizações são os casos mais conhecidos. Logo em 1989, Francis Fukuyama<sup>24</sup> responde aos primeiros sinais da revolução europeia, inscrita num ciclo longo de democratização iniciado com a revolução portuguesa, para proclamar a validade da demonstração feita por Hegel e Kojève sobre a inevitabilidade histórica da vitória do Estado moderno, que se torna irreversível quando o seu modelo liberal prevalece na luta contra os movimentos totalitários, cuja essência consiste na negação da estabilidade de qualquer forma de autonomia institucional. Tal como na previsão de Kojève, os totalitarismos não representam uma verdadeira alternativa histórica e a sua brutalidade primitiva limita-se a acelerar o imperativo da modernização e a sua própria destruição. O fim da guerra fria, nesse sentido, confirma a interpretação hegeliana sobre o sentido fundamental da história desde a revolução francesa, cujo fim se realiza nesse momento em que deixa de existir qualquer oposição relevante à ordem liberal. Os resíduos autoritários que permanecem atolados no pântano da história não são comparáveis ao totalitarismo comunista e nada podem fazer para adiar o fim

---

22 Charles Kupchan (2002): 17-19.

23 A frase de Jeane Kirkpatrick, Representante Permanente dos Estados Unidos nas Nações Unidas durante a administração do presidente Reagan, é citada por Charles Krauthammer (1990). "The unipolar moment". *Foreign Affairs* America and the world 1990-1991, 70: 27.

24 Francis Fukuyama (1989).

da história, a passagem para um tempo sem glória, nem heroísmo, onde o triunfo do último homem se exprime no individualismo céptico da ética dominante e nos regimes de democracia pluralista.

Por ironia, a vitória hegeliana do Estado liberal fortalece, por sua vez, a tese kantiana da paz democrática, à qual Michael Doyle regressa, mesmo antes da viragem soviética<sup>25</sup>. Para Kant, a natureza interna dos regimes constitucionais assegura a paz nas relações entre os príncipes republicanos, o outro nome do Estado moderno. Nos últimos duzentos anos, a história respeita, em geral, esse princípio filosófico e a guerra torna-se impensável entre as democracias pluralistas, sem, no entanto, impedir a sua fúria destruidora contra os inimigos despóticos<sup>26</sup>.

O arquipélago kantiano da paz democrática pode tornar-se a regra das relações internacionais com o triunfo da ordem hegeliana: se a democracia liberal substitui a tendência para impor a superioridade do Estado pela vontade racional de garantir o princípio da igualdade, passa a ser possível neutralizar o principal incentivo para a guerra, uma vez que todos os Estados passam a poder reconhecer reciprocamente a sua legitimidade<sup>27</sup>. Nesse quadro, o fim da guerra fria marca o início da realização do programa da paz perpétua e uma revolução na política internacional, onde a inevitabilidade da guerra deixa de ser a consequência natural da anarquia nas relações entre os Estados. Há uma viragem normativa, constitutiva de uma sociedade internacional subordinada ao direito ou, na pior hipótese, uma mudança no sentido de uma anarquia temperada, onde o primado das democracias se substitui ao pesadelo da história.

O optimismo histórico de Doyle e Fukuyama merece a oposição de Samuel Huntington, que antecipa uma descida aos infernos da guerra entre civilizações<sup>28</sup>, recuperando a tese de Spengler sobre os malefícios do encontro histórico entre as civilizações, cujo resultado é a sua decadência. Essa tese exprime mais uma angústia existencial sobre a erosão multicultural da identidade norte-americana, do que uma visão catastrófica do sistema internacional, onde a política dos Estados passa a ser determinada pela oposição entre as religiões monoteístas, que preenchem o vazio deixado pelo fim da luta entre as ideias universalistas seculares e definem as clivagens no mapa estratégico do post-guerra fria. Nesse caso, tal como em 1945, a vitória dos Estados Unidos limita-se a antecipar perigos

---

25 Michael Doyle (1985).

26 O debate sobre a paz democrática está bem apresentado por Michael Brown, Sean Lynn-Jones, Steven Miller, editores (1996). *Debating the democratic peace*: Cambridge: MIT Press.

27 Francis Fukuyama (1992). *The end of history and the last man*: xx. Nova York: Free Press.

28 Samuel Huntington (1993). "The clash of civilizations". *Foreign Affairs* 72 | 3 | : 22-50.

maiores, com as fúrias sectárias, religiosas e étnicas, que não só anunciam guerras inevitáveis entre as civilizações, como penetram e dividem a comunidade nacional norte-americana.

Ainda menos visíveis são os debates acerca da estratégia internacional dos Estados Unidos, limitados aos círculos dos especialistas, onde se opõem correntes mais isolacionistas ou mais intervencionistas, bem como as escolas teóricas realistas e liberais-institucionalistas.

Depois do fim da guerra fria, a demarcação tradicional entre isolacionistas e intervencionistas começa por separar duas linhas realistas conservadoras nacionalistas, cuja divergência assenta em previsões opostas quanto à duração do “momento unipolar”<sup>29</sup>. Do lado mais isolacionista<sup>30</sup>, prevalece a tese dominante na escola realista para a qual esse momento, a revelação dos Estados Unidos como a única grande potência internacional no post-guerra fria, não pode ser mais do que um breve intervalo na transição da excepção bipolar para a normalidade multipolar, cujo regresso pode ser precipitado pela projecção unipolar, que estimula não só a formação de alianças contra-hegemónicas, como acelera a emergência de novas grandes potências<sup>31</sup>.

Nesse sentido, a revisão estratégica deve antecipar a multipolaridade, em vez de lhe opor um voluntarismo supérfluo na defesa do primado norte-americano. Para tal, os Estados Unidos precisam de ultrapassar as concepções da guerra fria – um período excepcional na sua política externa –, e voltar às concepções tradicionais, o que implica um retraimento substancial para limitar uma excessiva exposição internacional. Por outras palavras, o fim da guerra fria reclama o fim das alianças europeias e asiáticas, da presença militar na primeira linha da divisão coreana ou chinesa, ou da defesa de Israel contra os seus inimigos árabes. Uma vez garantida a sua imunidade, o interesse estratégico norte-americano resume-se a impedir a emergência de um rival hegemónico continental, a única ameaça real à preponderância da grande potência marítima. Desse modo, as estratégias de projecção de poder típicas da guerra fria, e erradamente repetidas na primeira guerra do Golfo Pérsico, são condenadas por provocarem uma reacção

---

29 A referência original é de Charles Krauthammer (1990).

30 Ver Christopher Layne (1993). The unipolar illusion. Why new powers will rise in Michael Brown, Sean Lynn-Jones, Steven Miller, editores (1995). *The perils of anarchy*: 130-176. Cambridge: MIT Press. Para uma classificação das correntes principais no debate de política externa no post-guerra fria, ver Barry Posen, Andrew Ross. Competing U.S. grand strategies in Robert Lieber, editor (1997). *Eagle adrift*: 100-134. Nova York: Longman.

31 A previsão de Christopher Layne (1993) repete a de Kenneth Waltz (1993). “The emerging structure of international politics”. *International Security* 18 | 2 |: 44-79. No mesmo sentido, ver Stephen Walt (1997). “Why alliances endure or collapse”. *Survival* 39 | 1 |: 156-179.

anti-hegemônica contra os Estados Unidos, em vez de deixar a lógica das alianças e das rivalidades regionais fazer o seu trabalho e encarregar-se de neutralizar a ascensão de uma potência hegemônica, rival ou inimiga, na Europa ou na Ásia oriental, sem intervenção norte-americana.

Do lado mais intervencionista<sup>32</sup>, a prioridade decisiva da estratégia internacional tem de se concentrar na consolidação do “momento unipolar” e da sua supremacia norte-americana: a alternativa não é nem o regresso da multipolaridade, cujos riscos evocam o passado europeu das guerras totais, nem à competição entre grandes potências, ao caos onde as ameaças do terrorismo internacional e das armas de destruição maciça nas mãos de regimes reputados demasiado perigosos – o Iraque ou a Coreia do Norte – podem pôr em causa a segurança internacional<sup>33</sup>. Os defensores da unipolaridade começam, desde logo, por demonstrar a posição única dos Estados Unidos, que são os primeiros em todos os domínios – estratégicos, militares, económicos, científicos – relevantes para a avaliação do estatuto de potência, a qual revela um diferencial de poder sem precedentes na comparação com as outras potências. A unipolaridade constitui uma condição duradoura no post-guerra fria, pois a concentração de poder nos Estados Unidos é tão grande que impede as restantes potências de contrabalançar a sua preponderância. Pela mesma regra, o regime unipolar é estável e pacífico, uma vez que desaparece o perigo da competição hegemônica no sistema internacional e a competição entre as potências secundárias pode ser contida pela hegemonia norte-americana<sup>34</sup>.

Entre os dois extremos, as posições dominantes tendem a seguir uma linha de continuidade da política externa, com variantes mais nacionalistas ou mais institucionalistas, entre os reflexos realistas de contenção dos impulsos intervencionistas e a visão idealista de uma “segurança cooperativa”, uns e outros concentrados na consolidação numa linha de continuidade do *status quo* do post-guerra fria<sup>35</sup>. Para os realistas mais con-

---

32 Ver, por todos, além de Charles Krauthammer, Zalmay Khalilzad (1995). *From containment to global leadership. America and the world after the cold war*. Santa Monica: Rand. Ver também Samuel Huntington (1993). “Why international primacy matters”. *International Security* 17 | 4 | : 71-81.

33 Charles Krauthammer (1990).

34 William Wohlforth (1999). “The stability of a unipolar world”. *International Security* 24 | 3 | : 5-41. Ver também Ethan Kapstein, Michael Mastanduno, editores (1999). *Unipolar politics: realism and state strategies after the cold war*. Nova York: Columbia University Press.

35 Robert Art (1991). “A defensible defense: America’s grand strategy after the cold war”. *International Security* 15 | 4 | : 5-53. Stephen van Evera (1990). “Why Europe matters, why the Third World doesn’t: American grand strategy after the cold war”. *Journal of Strategic Studies* 13 | 2 | : 1-51. Ashton Carter, William Perry, John Steinbrunner (1992). *A new concept of cooperative security*. Washington: Brookings Institution.



servadores, a permanência das alianças europeias e asiáticas dos Estados Unidos, tal como o dispositivo militar na Coreia do Sul e a garantia da defesa de Israel, representam uma condição necessária do equilíbrio de regiões de interesse estratégico, embora pre- valeça um argumento geral a favor da diminuição da presença militar internacional norte-americana. Para os liberais-institucionalistas e para os realistas mais internacionalistas, há uma tendência para valorizar o enquadramento multilateral na defesa dos interesses dos Estados Unidos e, nomeadamente, a possibilidade de definir um quadro estável, formal ou informal, de concertação entre as grandes potências<sup>36</sup>, cuja convergência se torna possível pela aceitação geral do *status quo* no fim da guerra fria, que nenhuma das principais potências pode, ou quer pôr já em causa, bem como pelo reconheci- mento de ameaças comuns à segurança internacional.

Por último, uma divisão importante na escola realista separa os defensores de uma linha defensiva e de uma linha ofensiva<sup>37</sup>. Os primeiros querem garantir a preponde- rância dos Estados Unidos pela estabilidade de um modelo liberal e multilateral – a “unipolaridade multilateral” –, onde o *soft power* se torna um instrumento importante da hegemonia assente na maximização da segurança norte-americana – uma posição próxima da tese neo-isolacionista. Os segundos desvalorizam a “máscara das instituições”, ou a ilusão dos benefícios do multilateralismo, e não dispensam o recurso, se necessário unilateral, à força, ou à ameaça do recurso à força militar, para maximizar o poder da grande potência sobrevivente, uma lógica clássica onde a demonstração da vontade é tão importante como a capacidade de projecção do poder militar – uma posição próxima dos defensores da unipolaridade e da supremacia norte-americana.

Naturalmente, os debates entre especialistas têm, quando muito, uma tradução par- cial e indirecta na formulação das políticas oficiais. Desde logo, no fim da administração Bush, há uma aparente tentativa de definir a defesa da unipolaridade – sem usar a expressão – como a orientação central da estratégia norte-americana. Essa posição está

---

36 O tema da concertação entre as grandes potências começa por ser enunciado do lado liberal e é, mais tarde, retomado pelo lado conservador. Na primeira fase, ver Charles Kupchan, Clifford Kupchan (1991). “Concerts, collective security, and the future of Europe.” *International Security* 16 | 1 | in Sean-Lynn-Jones, Steven Miller, editores (1992). *American strategy in a changing world*: 151-198. Cambridge: MIT Press. Charles Kegley, Gregory Raymond (1994). A concert-based collective security system? in *A multipolar peace?*: 212-255. Nova York: St. Martin’s Press. Na segunda fase, ver Condoleezza Rice (2000). “Promoting the national interest”. *Foreign Affairs* 79 | 1 | : 45-62. Philip Zelikow (2000). “A Republican foreign policy”. *Foreign Affairs* 79 | 1 | : 63-78. Philip Zelikow (2003). “The transformation of national security”. *National Interest*: | 7 | : 17-28.

37 A distinção entre a linha ofensiva e a linha defensiva entre os realistas serve para separar John Mearsheimer, Zalmay Khalilzad ou William Kristol de Stephen van Evera, Stephen Walt, Barry Posen ou Jack Snyder.

expressa num *memorandum* do Departamento da Defesa, onde se propõe como princípio essencial impedir a emergência de um competidor hostil, com capacidade para dominar uma região cujos recursos lhe possam assegurar um estatuto de potência internacional<sup>38</sup>. Mal recebida, essa fórmula de consolidação da “única grande potência” acaba por ser substituída por outras, mais contidas, que se limitam a sublinhar a importância dos Estados Unidos como a “nação indispensável” para garantir a estabilidade internacional. O recuo não é apenas semântico.

Durante a administração Clinton, há um esforço significativo para codificar uma doutrina estratégica oficial que tome o lugar da velha doutrina da contenção, que dominou a guerra fria, procurando uma linha média, entre a visão internacionalista e o realismo nacionalista<sup>39</sup>. Baptizada sob o duplo signo do *enlargement* e do *engagement*, a doutrina Clinton segue, por um lado, o registo wilsoniano, reconhecendo o propósito norte-americano de alargar o domínio da democracia e dos direitos humanos e, por outro lado, o registo jacksoniano para justificar manter os compromissos e as alianças permanentes dos Estados Unidos na Europa, na Ásia Oriental e no Médio Oriente e impedir o retrocesso para a competição entre as potências regionais.

Paralelamente, a doutrina Clinton procura codificar a equação estratégica do post-guerra fria, sublinhando as novas ameaças do terrorismo, dos Estados fora-da-lei, das guerras civis e dos conflitos internos, e da proliferação das armas de destruição maciça, bem como preservar a liberdade de acção internacional dos Estados Unidos, que devem agir multilateralmente quando tal corresponde aos seus interesses, ou unilateralmente, se for essa a melhor maneira de os defender<sup>40</sup>.

38 O documento do Departamento de Defesa, preparado para Richard Cheney e Paul Wolfowitz, foi parcialmente publicado pelo *Times* de Nova York. “Excerpts from Pentagon’s Plan: Prevent the emergence of a new rival”, New York *Times*, 8 de Março de 1992. Patrick Tyler. “U.S. strategy plan calls for insuring no rivals develop”, New York *Times*, 8 de Março de 1992. Paul Wolfowitz desmente ser o autor desse documento, preparado por um dos seus colaboradores e publicado antes dele próprio o ter lido. “Eliminating the threat to world security posed by the Iraqi regime”, *Foreign Press Center Briefing*, Washington D.C., 28 de Março de 2003, citado por Ivo Daalder (2003). *The Bush revolution: the remaking of American foreign policy*: 33, n. 37. The Brookings Institution. Ver também Nicholas Lehmann. “The next world order”, *The New Yorker*, 1 de Abril de 2002.

39 Sobre a doutrina Clinton, ver Anthony Lake (1993). *From containment to enlargement*. Johns Hopkins University, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, 21 de Setembro de 1993. Anthony Lake (1994). “Confronting backlash states”. *Foreign Affairs* 73 | 2 | : 45-55. Douglas Brinkley (1997). “Democratic enlargement: the Clinton doctrine”. *Foreign Policy* 106: 101-127.

40 Segundo a fórmula de Anthony Lake, o Conselheiro para a Segurança Nacional do Presidente Clinton, que define a posição dos Estados Unidos, na conferência citada na School of Advanced International Studies, em termos chãos: “We should act multilaterally where doing so advances our interests – and we should act unilaterally when that will serve our purpose. The simple question in each instance is: what works best?”.

Na fase inicial, os seus sucessores republicanos seguem uma linha idêntica, embora mais nacionalista – um “internacionalismo nitidamente americano”, na frase do segundo George Bush<sup>41</sup> –, mais céptica quanto à relevância do multilateralismo – embora Bill Clinton se tenha oposto a vários acordos multilaterais, incluindo, até à última hora, o Tribunal Penal Internacional<sup>42</sup> –, e mais relutante quanto às intervenções militares externas dos Estados Unidos.

Ninguém, ao longo de dez anos e três administrações sucessivas desde o fim da guerra fria – conservadores republicanos tradicionais, democratas liberais ou neo-conservadores – quis, ou pôde vencer a inércia da continuidade.

As crises e, de um modo geral, a evolução internacional durante a década de transição também jogaram a favor dessa continuidade das políticas norte-americanas, bem como das alianças e das instituições da guerra fria.

Essa conclusão vale tanto para as crises europeias – as guerras de sucessão da Jugoslávia, na Croácia, na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo – como para as crises asiáticas, na Coreia do Norte, em Taiwan e Timor-Leste. As primeiras são crises do post-guerra fria e as segundas confirmam a persistência dos conflitos asiáticos da guerra fria, mas não é impossível interpretar as últimas guerras balcânicas como um prolongamento da exceção jugoslava no campo comunista e as duas primeiras crises asiáticas como um prolongamento da competição entre a China e o Japão, enquanto a crise de Timor-Leste se pode remeter à conta dos problemas mal resolvidos da guerra fria. De uma maneira ou da outra, a resposta norte-americana a cada uma das crises, com maior ou menor relutância, confirma a linha de continuidade das alianças, embora com uma crescente disponibilidade para pôr em causa o princípio da soberania dos Estados, em nome da intervenção humanitária, nomeadamente nos casos do Kosovo e de Timor-Leste, bem como no Haiti e na Somália<sup>43</sup>.

Os Estados Unidos, à partida, procuram distanciar-se das crises balcânicas, por cuja resolução a União Europeia se quer assumir como responsável. Só quando as potências

---

41 George W. Bush. A distinctly American internationalism. Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, 19 de Novembro de 1999.

42 O impulso unilateralista percorre a década de transição. O Presidente Clinton, em 1997, recusa-se a assinar o tratado internacional de proibição das minas terrestres; em 1998, assina o Protocolo de Kyoto mas recua na sua aplicação; e recusa-se a assinar o tratado do Tribunal Penal Internacional até às vésperas do fim do seu mandato. O Presidente Bush retira os Estados Unidos do Tribunal Penal Internacional, do tratado de limitação dos mísseis antibalísticos | ABM | e do Protocolo de Kyoto.

43 Sobre o tema da intervenção humanitária, ver Henry Kissinger (2002). Does American need a foreign policy? Toward a diplomacy for the 21<sup>st</sup> century: 251-273. Nova York: Touchstone Book.

européias se reconhecem incapazes de conter as guerras separatistas, a administração norte-americana intervém na questão da Bósnia-Hercegovina, primeiro no quadro do Grupo de Contacto, onde participam também a Rússia, a Alemanha, a Grã-Bretanha, a França e a União Europeia, depois nos acordos de Dayton e na missão militar da Aliança Atlântica para impor os termos da paz. Um padrão semelhante levou à primeira intervenção militar da Aliança Atlântica, contra a Sérvia, em que a decisão norte-americana se revela indispensável para parar a escalada no Kosovo, que ameaça as comunidades albanesas. Ambos os casos servem para salientar a importância da Aliança Atlântica e o vínculo dos Estados Unidos à defesa europeia, mesmo em questões menores<sup>44</sup>. As guerras separatistas jugoslavas são ainda uma razão forte para avançar na estratégia de alargamento da comunidade ocidental de defesa e impedir, ou prevenir a repetição de conflitos étnicos e de fronteiras na Europa central, báltica ou do sudeste.

No mesmo sentido, a transição política em Taiwan fortalece a aliança bilateral com os Estados Unidos, que garantem a interposição naval da sua esquadra no estreito da Formosa, quando a República Popular da China tenta intimidar os cidadãos da ilha nas vésperas da primeira eleição presidencial que assegura a alternância democrática no regime nacionalista chinês. Na crise coreana, a mais séria da década de transição, os Estados Unidos demonstram a sua determinação para intervir preventivamente, no caso de uma agressão eminente norte-coreana, e proteger os seus aliados na Coreia do Sul e no Japão, antes de se empenharem na conclusão de um acordo bilateral para tentar obrigar o regime comunista da Coreia do Norte a desistir dos seus programas de desenvolvimento e proliferação de vectores e armas de destruição maciça. Em Timor-Leste, a administração norte-americana não tem uma intervenção directa, senão para forçar as autoridades indonésias a admitir uma missão militar internacional das Nações Unidas na antiga colónia portuguesa, sendo que o apoio dos Estados Unidos é indispensável para garantir tanto a decisão política da crise, como a retaguarda logística dos seus aliados australianos, os quais, ao contrário dos aliados europeus, se mostram capazes de controlar uma crise local sem a presença de forças armadas norte-americanas<sup>45</sup>.

---

44 Richard Holbrooke (1999). To end a war. Nova York: Random House. Ivo Daalder (2000). Getting to Dayton. The making of America's Bosnia policy. Washington: Brookings Institution. Ivo Daalder, Michael O'Hanlon (2000). Winning ugly: NATO's war to save Kosovo. Washington: Brookings Institution. Andrew Bacevich, Eliot Cohen, editores (2001). War over Kosovo. Politics and strategy in a global age. Nova York:

45 Sobre as crises referidas, ver Andrew Bacevich (2002). American empire. The realities and consequences of U.S. diplomacy: 141-197. Cambridge: Harvard University Press. Ver também Leon Segal (1998). Disarming strangers. Nuclear diplomacy with North Korea. Princeton: Princeton University Press. Chas Freeman (1998). "Preventing war in the Taiwan strait". Foreign Affairs 77 | 4 | 6-11.

As crises do post-guerra fria confirmam as alianças e as instituições da guerra fria, bem como, em geral, as suas regras – embora as intervenções humanitárias armadas excedam as pressões anteriores contra a autodeterminação nacional e ponham em causa a soberania dos Estados como princípio do direito internacional. Seguindo o precedente da guerra contra o Iraque, as intervenções internacionais, normalmente, realizam-se no quadro das Nações Unidas: a ausência de uma resolução do Conselho de Segurança na guerra do Kosovo é uma exceção, mesmo assim parcial, uma vez que decisões anteriores e posteriores das Nações Unidas servem para legitimar a intervenção militar da Aliança Atlântica.

Tal como as crises, o sentido da evolução internacional marca uma mesma linha de continuidade, desde logo pela ausência de qualquer risco de guerra, ou sequer de competição estratégica e militar significativa, entre as principais potências da Europa e da Ásia oriental.

Do lado europeu, a aliança com os Estados Unidos, a integração europeia e a comunidade de defesa transatlântica permanecem como pilares da paz democrática. Primeiro, em resposta à unificação da Alemanha e para inserir essa mudança no processo de integração é constituída a União Europeia e inicia-se o programa de unificação económica e monetária, em cuja realização os responsáveis europeus se podem empenhar a fundo durante dez anos, enquanto a Aliança Atlântica continua a garantir a sua defesa, incluindo a intervenção militar nas guerras de secessão jugoslavas. Depois, contra as expectativas dominantes, as transições políticas na Europa central e oriental, com exceção da exceção jugoslava, acabam todas por cumprir o desígnio original da revolução de 1989 – o “regresso à Europa”, à democracia, ao Estado de direito e à economia de mercado. A homogeneização democrática é crucial na consolidação do *status quo* do post-guerra fria e, mais uma vez, a Aliança Atlântica está preparada para receber a Polónia, a República checa e a Hungria, mesmo antes da União Europeia poder completar o seu próprio alargamento, mais pesado e complexo. Enfim, nos casos da Rússia e da Ucrânia, onde as vias da transição post-comunista se revelam mais sinuosas, a definição de um quadro estável da sua posição internacional inclui o acordo tripartido com os Estados Unidos e a Rússia nos termos do qual a Ucrânia renuncia ao estatuto de potência nuclear, a normalização das relações bilaterais entre os dois principais Estados post-soviéticos e o reconhecimento recíproco das suas fronteiras dos dois Estados, bem como os acordos de ambos com a Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Do lado asiático, as alianças bilaterais dos Estados Unidos com o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan continuam a garantir os equilíbrios regionais indispensáveis perante a

ressurgência da China como grande potência. Não obstante a repressão interna em Tian'anmen, o regime comunista chinês persiste na sua estratégia de modernização e abertura externa, sem correr o risco de regressar a um isolamento perigoso, e não desiste de consolidar o seu estatuto internacional, designadamente nos quadros multilaterais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o fórum de Cooperação Ásia-Pacífico (APEC), a Organização Mundial do Comércio ou o Grupo dos Oito. A única mudança significativa ocorre na Ásia do Sul, com o acesso simultâneo da Índia e do Paquistão ao estatuto de potências nucleares oficiais, um mau resultado para a política de não-proliferação, sem, todavia, implicar uma perturbação séria nem da relação entre as duas potências regionais, nem da sua posição relativamente à China.

Do mesmo modo, embora sem a criatividade revelada no fim da II Guerra mundial, os Estados Unidos empenham-se na reprodução do “sistema americano” e confirmam a especificidade multilateralista do seu modelo de ordenamento internacional, exemplarmente demonstrada na primeira guerra do Golfo Pérsico. Desde logo, os acordos da NAFTA (*North Atlantic Free Trade Area*) seguem o modelo institucional de regulação económica regional, unindo os Estados Unidos, o Canadá e o México, um exemplo para o Brasil e a Argentina formarem o Mercosul. Por outro lado, a APEC passa a reunir os responsáveis políticos regionais ao mais alto nível, num quadro de concertação económica entre os Estados Unidos, o Japão e a Austrália, onde tomam também posição a China, a Coreia do Sul e os países do Sudeste Asiático. A constituição da Organização Mundial de Comércio e a sua abertura à China, bem como à Rússia, institucionaliza o processo regulador das trocas económicas internacionais<sup>46</sup>. Enfim, o alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte ao conjunto das democracias post-comunistas na Europa, bem como os acordos bilaterais com a Rússia e a Ucrânia e a formação do Conselho de Cooperação Euro-Atlântico, mostram a resiliência da comunidade de defesa ocidental. Contra as previsões sobre o seu fim, na sequência da morte da União Soviética, a Aliança Atlântica impõe a sua continuidade e a sua centralidade na arquitectura de segurança no espaço de Vancouver a Vladivostok<sup>47</sup>.

---

46 G. John Ikenberry (2000): 233-246.

47 Sobre a Aliança Atlântica no post-guerra fria ver, entre outros. James Goldgeier (1999). *Not whether but when: the U.S. decision to enlarge NATO*. Washington: Brookings Institution. Philip Gordon, Philip Steinberg (2001). *NATO enlargement: moving forward*. Washington: Brookings Institution. Stanley Sloan (2003). *NATO, the European Union, and the Atlantic community*. Nova York: Rowman&Littlefield.

## O segundo fim da guerra fria

Os massacres terroristas de 11 de Setembro de 2001 provocam um choque sem precedentes na política norte-americana e uma ruptura na linha de continuidade das estratégias dos Estados Unidos durante a década do post-guerra fria<sup>48</sup>.

O sentido dessa ruptura não é claro. Desde logo, numa primeira fase, quando o presidente dos Estados Unidos declara guerra ao terrorismo internacional, os responsáveis norte-americanos não só evitam uma retaliação precipitada, como inserem as suas estratégias de resposta no quadro das instituições e do direito. No dia 12 de Setembro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas condena os responsáveis pelos ataques e reconhece que os Estados Unidos foram objecto de uma agressão externa, contra a qual podem exercer o seu direito de legítima defesa. A Aliança Atlântica invoca, pela primeira vez, o princípio da defesa colectiva e identifica como agressor a rede terrorista pan-islâmica da Al-Qaida. O conjunto dos aliados europeus, australianos, asiáticos e latino-americanos proclamam a sua solidariedade para com os Estados Unidos: “*Nous sommes tous Américains*”, a frase na primeira página do *Monde*, resume o coro da unanimidade, onde se pode pressentir, para lá da retórica, a emergência de uma comunidade internacional.

Nesse quadro, o presidente Bush inicia a sua campanha contra o terrorismo internacional com a intervenção militar no Afeganistão, cujo fim declarado é destruir o principal santuário da Al-Qaida e substituir o regime teocrático dos *Talebans*. Essa decisão tem implícita uma inovação, que prolonga a experiência das intervenções humanitárias, onde a violação do princípio fundamental da soberania dos Estados é legitimada pela necessidade de mudar um regime bárbaro, responsável pela perseguição de minorias ou por apoiar organizações terroristas. Com esse primeiro passo, a estratégia norte-americana passa a incluir na luta anti-terrorista os regimes despóticos com ligações a redes terroristas<sup>49</sup>. Essa linha abre caminho para, numa fase posterior, considerar prioritária para a segurança internacional a mudança de regime político no Iraque, no Irão

---

48 Henry Kissinger. Foreign policy in the age of terrorism. Center for Policy Studies, Ruttenberg Lecture, 31 de Outubro de 2001.

49 Há uma pressão evidente nesse sentido, formulada, nos dias seguintes ao 11 de Setembro, quer por Paul Wolfowitz, Subsecretário da Defesa, quer por Richard Perle, um académico que preside ao Conselho de Defesa. Este último está, de resto, em condições de defender, publicamente, a tese da ligação entre a Al-Qaida e o regime iraquiano que devia impor uma resposta militar imediata contra o Iraque. Paul Wolfowitz. “New York Times, 14 de Setembro de 2001. Richard Perle. “State sponsors of terrorism should be wiped out, too”, *Daily Telegraph*, 18 de Setembro de 2001.

e na Coreia do Norte, todos na lista negra norte-americana desde a administração democrata<sup>50</sup>.

Um segundo passo inovador incide na teoria das alianças norte-americana, com a invenção das “coligações flutuantes”, em que os Estados Unidos organizam e distribuem os seus aliados permanentes ou conjunturais<sup>51</sup>. Também neste caso, os precedentes da guerra do Golfo Pérsico ou das intervenções na Somália, na Sierra Leone ou em Timor-Leste são importantes. Depois do 11 de Setembro, em vez de recorrer às alianças institucionais, a começar pela Aliança Atlântica, cuja disponibilidade é rejeitada por uma administração que não só teme uma excessiva interferência dos aliados, como os quer dividir, os responsáveis norte-americanos enunciam uma teoria que põe em causa as alianças permanentes. Na fórmula canónica do Secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, doravante “a missão define a coligação”<sup>52</sup>, em vez de ser a coligação a definir a missão: naturalmente, são os Estados Unidos quem define a missão e, portanto, também a coligação.

Na passagem aos actos, formam-se uma série de coligações *ad-hoc*, ou para obter informações sobre a Al-Qaida – uma disciplina onde a presença da Rússia, do Paquistão, da Índia, da Arábia Saudita, de Israel, da Turquia e da Grã-Bretanha parece indispensável –, ou para dismantelar as suas redes financeiras e as suas células – um domínio onde os aliados europeus, nomeadamente a Grã-Bretanha, a Alemanha e a Espanha, bem como a Argélia, o Marrocos, o Egipto, a Indonésia ou as Filipinas, além da Arábia Saudita, são essenciais –, ou para preparar o assalto afegão – um terreno onde a Rússia, o Paquistão, mas também o Uzbequistão e o Tajiquistão, além da Grã-Bretanha e da Austrália, cujas forças especiais acompanham os norte-americanos no terreno, e dos aliados árabes do Golfo Pérsico, parte integrante da logística, são incontornáveis. Sempre dentro dessa divisão do trabalho, uma vez derrubados os teocratas locais e dispersas as forças terroris-

50 A lista anterior dos “*backlash states*” incluía também a Líbia. Anthony Lake (1994).

51 A primeira formulação coerente de uma teoria alternativa das alianças, substituindo o multilateralismo institucional pelas “*coalitions of the willing*”, pertence a Richard Haass, depois director de planeamento do Departamento de Estado com Colin Powell. Richard Haass (1995). “Foreign policy by *posse*”. *National Interest* 41: 61-63. Ver também Andrew Pierre (2002). *Coalitions. Building and maintenance. Gulf war, Kosovo, Afghanistan, war on terrorism*. Washington: Institute for the Study of Diplomacy. O tema volta a ser debatido, a quente, depois do 11 de Setembro. Ver Edward Luttwak. “New fears, new alliances”, *New York Times*, 2 de Outubro de 2001. Timothy Garton-Ash. “A new war reshapes old alliances”, *New York Times*, 12 de Outubro de 2001. Robert Kagan. “Coalition of the unwilling”, *Washington Post*, 17 de Outubro de 2001. Ver ainda Steven Miller (2002). “The end of unilateralism or unilateralism redux?”. *Washington Quarterly* 25 | 1 |: 22-24. Paul Dobb (2002). “The future of international coalitions: how useful? How manageable?”. *Washington Quarterly* 25 | 2 |: 131-144.

52 United States Department of Defense. Secretary Rumsfeld news briefing in Brussels, 18 de Dezembro de 2001.



tas, os Estados Unidos recorrem às Nações Unidas para instalar uma autoridade nacional afegã, bem como a outros aliados, primeiro a Turquia, depois a Alemanha, para comandar a ocupação militar de Kabul, policiar a capital e proteger o regime de substituição.

Contra os mais zelosos, que antecipam uma viragem internacionalista liberal da administração republicana, o método das “coligações flutuantes” demonstra logo a determinação norte-americana de impedir, na medida do possível, uma interferência real dos seus aliados nas decisões cruciais, e evitar, como regra, submeter a autonomia de decisão dos Estados Unidos na campanha contra o terrorismo internacional às limitações impostas pelas regras multilaterais.

Um terceiro passo interessante diz respeito às relações entre os Estados Unidos e as outras grandes potências, não só os seus aliados – o Japão, a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França – como a China, a Rússia e a Índia, o trio soberanista que se tenta agrupar, em 1999, durante a guerra do Kosovo, contra a ameaça da multiplicação das intervenções humanitárias comandadas pela principal potência internacional.

Com efeito, quer o problema do terrorismo catastrófico, quer a mudança de prioridades na política externa norte-americana, abrem caminho para uma convergência com a China, a Rússia e a Índia, que têm de enfrentar, respectivamente, no Xinjiang, na Chechnia e na Cachemira, movimentos separatistas onde persiste a interferência das redes terroristas pan-islâmicas. Pela sua parte, os Estados Unidos precisam de contar com essas três grandes potências não só para negar às redes terroristas internacionais a ligação com uma potência relevante, mas também por causa da guerra no Afeganistão e da ofensiva contra os regimes despóticos com armas de destruição maciça. A China e a Rússia são indispensáveis na questão coreana, a Rússia no caso iraniano, os três para enfrentar o problema afegão e a instabilidade na Ásia Central.

Essa congruência excepcional, centrada em temas cruciais de segurança, cria condições para consolidar uma concertação entre o conjunto das grandes potências do post-guerra fria<sup>53</sup>. Mais uma vez, esta inovação remete para os precedentes da guerra do Golfo Pérsico e do fim da guerra fria, cujo fim pacífico decorre da concertação entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Na primeira fase da campanha anti-terrorista, as alianças tradicionais são tidas por adquiridas e completam o modelo emergente de concertação internacional, cuja esta-

---

53 Sobre a concertação entre as grandes potências, ver Henry Kissinger. “Where do we go from here?”, *Washington Post*, 6 de Novembro de 2001. John Lewis Gaddis. *Lessons from the old era for the new one* in Strobe Talbott, Mayan Chandam, editores (2001). *The age of terror*: 1-22. Nova York: Basic Books. Joseph Nye (2001). “Between concert and unilateralism”. *National Interest* 66: 5-13.

bilidade deve assentar na solidez das alianças permanentes dos Estados Unidos na Europa e na Ásia oriental – as mesmas que a administração norte-americana tende a substituir, a subordinar e a dividir com as “coligações flutuantes”. Porém, os velhos aliados começam a sentir-se inquietos com a demonstração de independência estratégica dos Estados Unidos, que os relega para um estatuto de actores secundários na política internacional.

Uma segunda fase começa depois da brevíssima guerra no Afeganistão, que termina com a vitória rápida, completa e unilateral das armas norte-americanas, assistidas no terreno pelas forças irregulares da Aliança do Norte e com o suporte logístico de dois ou três Estados da Ásia central.

Entre a guerra no Afeganistão e a guerra no Iraque, as mudanças empíricas da fase precedente traduzem-se numa revisão formal da estratégia dos Estados Unidos. Para os responsáveis norte-americanos, a queda do muro de Berlim e o 11 de Setembro marcam os limites de um período largo de transição, durante o qual se procura, em vão, uma teoria geral para o post-guerra fria. Os massacres terroristas e a surpresa da vulnerabilidade dos Estados Unidos tornam imperativo formular uma nova estratégia, num momento comparável às origens da guerra fria<sup>54</sup>. Tal como a geração vencedora da II Guerra mundial soube responder à ameaça soviética com a criação um modelo de ordenamento estável para conter uma hegemonia rival, a geração vencedora da guerra fria tem a obrigação de seguir esse exemplo para neutralizar as novas ameaças e consolidar a preponderância dos Estados Unidos.

Em 29 de Janeiro, no discurso sobre o Estado da União, o presidente Bush anuncia a luta contra o “eixo do mal” – o Iraque, o Irão e a Coreia do Norte – e confirma a expansão da campanha anti-terrorista para mudar os regimes despóticos com armas de destruição maciça, bem como a legitimidade da guerra preventiva para realizar os seus objectivos e impedir novos ataques imprevisíveis: “Time is not on our side. I will not wait on events, while dangers gather. I will not stand by, as peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the world’s most dangerous regimes to threaten us with the world’s most destructive weapons.”<sup>55</sup>. A novíssima trindade dos terroristas, dos

---

54 A analogia com as origens da guerra fria é evocada por Richard Haass e Condoleezza Rice, entre outros. Richard Haass. Defining U.S. foreign policy in a post-post-cold war world. Arthur Ross Lecture, 22 de Abril de 2002. The DISAN Journal. Condoleezza Rice. The Wriston Lecture, Waldorf Astoria, Nova York, 1 de Outubro de 2002, [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/print/20021001-6.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/print/20021001-6.html). Em Setembro de 2002, a Casa Branca publica a National Security Strategy of the United States, que constitui o documento de referência sobre a nova doutrina estratégica.

55 George W. Bush. State of the Union address, 29 de Janeiro de 2002. Segundo um dos seus antigos conselheiros, o “eixo do mal”, na primeira versão, era apenas o “eixo do ódio”, ao qual falta a conotação religiosa.

tiranos e das tecnologias de destruição maciça passa a ser a principal ameaça externa e serve para substituir a doutrina da dissuasão pela doutrina da prevenção.

A resposta não se fez esperar. Os aliados europeus comentam as palavras do presidente norte-americano com palavras duras: uma política simplista, segundo Hubert Védrine, “unilateralist overdrive”, disse Chris Patten<sup>56</sup>.

Três meses depois do 11 de Setembro, a “solidariedade sem limites”, proclamada antes pelo chanceler Gehrard Schroeder, dá lugar à pior crise transatlântica de sempre, que vai continuar, numa escalada quase ininterrupta – salvo o breve intervalo entre a aprovação da resolução 1441 do Conselho de Segurança e a cimeira da Aliança Atlântica em Praga – até à guerra do Iraque, onde a divisão nas comunidades transatlântica e europeia se torna notória, com a polarização entre os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a Polónia, mobilizados para a batalha, e o “campo da paz”, onde se refugiam a França, a Alemanha e a Bélgica.

A revisão estratégica norte-americana está na origem da crise, na medida em que perturba os equilíbrios, as expectativas e as regras essenciais para a estabilidade das relações de aliança. Essa instabilidade é tanto maior quanto mais profunda é a mudança no centro hegemónico, e os riscos de crise acentuam-se quando o método da revisão passa pelo recurso à guerra. A escalada serve para fortalecer as estratégias de ruptura nos dois campos opostos, que paralisam as principais instituições multilaterais – a Aliança Atlântica, a União Europeia, as Nações Unidas –, um passo necessário para se formar outro modelo de ordenamento internacional.

A estratégia esboçada procura articular, por um lado, o estatuto dos Estados Unidos como a única grande potência internacional e, por outro lado, a luta contra terrorismo catastrófico. A definição das ameaças muda quando, no lugar da competição estratégica inter-estatal, aparecem como prioritárias as ameaças transnacionais e internas, como os riscos de epidemia ou a degradação ambiental, os regimes despóticos e os Estados falhados, as redes terroristas e os movimentos pan-islâmicos. A doutrina de intervenção muda quando se substitui a dissuasão estratégica e a contenção pela guerra preventiva e a intervenção antecipatória contra os regimes despóticos. A teoria das alianças muda quando a regra dos interesses dispensa a dos valores e a aliança das democracias fica comprometida entre um quadro de concertação entre as grandes potências, que quer integrar a China, a Rússia e a Índia no sistema internacional, e as alianças *à la carte* da

---

56 As referências do ministro dos Negócios Estrangeiros francês e do comissário britânico podem encontrar-se, respectivamente, em Suzanne Daley. “French minister calls U.S. policy ‘simplistic’”, New York *Times*, 7 de Fevereiro de 2002. Jonathan Freedland. “Breaking the silence”, *Guardian*, 9 de Fevereiro de 2002.

campanha anti-terrorista. As regras do sistema internacional mudam quando a soberania deixa de ser o princípio da igualdade entre os Estados: a soberania norte-americana não admite mais ser limitada pelo direito ou pelas instituições multilaterais e não só não reconhece a soberania dos Estados com regimes despóticos, como reclama o direito de decidir sobre a sua independência ou, pelo menos, o seu regime<sup>57</sup>.

A crise transatlântica tem três momentos sucessivos na longa contagem decrescente para a guerra contra o Iraque, aparentemente em preparação desde 17 de Setembro de 2001 e decidida desde Dezembro de 2002<sup>58</sup>. O primeiro é marcado pela Alemanha, que se recusa a seguir essa via, o segundo pela tentativa de enquadrar a intervenção norte-americana no quadro das Nações Unidas e da Aliança Atlântica, o terceiro pelas rupturas que separam os aliados nas vésperas da segunda guerra do Golfo Pérsico.

Schroeder toma posição contra a guerra – “uma aventura militar” – durante a campanha eleitoral alemã, em resposta a uma intervenção do vice-presidente norte-americano, que põe em causa a credibilidade das missões de inspecção no Iraque<sup>59</sup>. Nessa altura, o chanceler federal não só declara a sua oposição à participação alemã numa guerra contra o Iraque, com ou sem mandato do Conselho de Segurança, como torna a crítica do unilateralismo norte-americano e da administração republicana um tema central na campanha, aparentemente decisivo para a sua eleição, ameaçada pela dispersão de votos da esquerda pacifista<sup>60</sup>. O preço da vitória é a crise com os Estados Unidos e, ao contrário das expectativas habituais, a coligação vencedora mantém a sua intransigência na questão iraquiana, com um apoio crescente da opinião pública<sup>61</sup>.

A posição do chanceler é coerente com uma linha de autonomia gradual na relação entre a Alemanha e os Estados Unidos, típica de um gaullismo social-democrata alemão.

57 Pierre Hassner (2002). “Definitions, doctrines and divergences”. *The National Interest* 69: 33.

58 A referência à preparação paralela da intervenção contra o Afeganistão e o Iraque na directiva de 17 de Setembro de 2001 é de Glenn Kessler. “U.S. decision on Iraq has puzzling past”, *Washington Post*, 12 de Janeiro de 2003. Bob Woodward indica repetidas tentativas para tornar o Iraque o objectivo prioritário logo a seguir ao 11 de Setembro. Bob Woodward (2002). *Bush at war*: 48-49, 60-61. Nova York: Simon&Schuster. A data de Dezembro de 2002 reporta-se à resposta ao relatório apresentado pelo Iraque aos inspectores das Nações Unidas, que a administração republicana interpreta como uma decisão estratégica de Saddam Hussein no sentido de resistir e não cooperar com as Nações Unidas. Ver “War in Iraq: how the die was cast before transatlantic diplomacy failed”, *Financial Times*, 27 de Maio de 2003.

59 Steven Erlanger. “Iraq speech by Cheyney is criticized by Schroeder”, *New York Times*, 28 de Agosto de 2002.

60 Anja Dalgaard-Nielsen (2003). “Gulf war: the German resistance”. *Survival* 45 | 1 | : 100-101.

61 Sobre a crise alemã, ver Helga Haftendorf (2002). *One year after 9/11: a critical appraisal of German-American relations*. Thyssen German American Dialogue Seminar Series. Elisabeth Pond (2003). “The Greek tragedy of NATO”. *Internationale Politik*. Josef Joffe (2003). “Continental divides”. *National Interest* 71: 157-160.

Willy Brandt, com a *Ostpolitik*, ou Helmut Schmidt, na crise polaca, são percursores de Gehrard Schroeder, cuja estratégia combina o “não” inédito ao seu grande aliado, com a presença maciça das forças armadas alemãs na missão militar internacional no Afeganistão e o empenho na estratégia de expansão da Aliança Atlântica, com o convite a sete candidatos da Europa central e oriental na cimeira de Praga. Por outro lado, o sentido da negação ganha profundidade com a ressurgência do eixo franco-alemão – consequência das re-eleições sucessivas do presidente Jacques Chirac e do chanceler Gehrard Schroeder –, expressa não só numa convergência bilateral sobre a política agrícola comum e as reformas institucionais da União Europeia, como na preparação de uma União Europeia de Defesa, à margem da Grã-Bretanha e em contraponto à Aliança Atlântica, que pode transformar a divergência entre a Alemanha e os Estados Unidos numa ruptura da comunidade transatlântica.

Essa tendência é contida pela tentativa, sobretudo britânica, de inscrever a estratégia de intervenção norte-americana no Iraque nos quadros multilaterais das Nações Unidas e da Aliança Atlântica, em que se empenham responsáveis norte-americanos e os atlantistas europeus, assim como a Rússia. No Conselho de Segurança é possível obter a unanimidade para uma resolução, interpretada pelos responsáveis norte-americanos como um compromisso em que os Estados Unidos aceitam a autoridade das Nações Unidas para legitimar a guerra preventiva e os seus pares admitem como inevitável a ação militar contra o regime iraquiano. Na cimeira da Aliança Atlântica, em Praga, onde se decide adaptar a doutrina estratégica à luta anti-terrorista, autorizar as missões fora-da-área e formar uma força de intervenção rápida proposta pelos norte-americanos, o presidente Vaclav Havel evoca a possibilidade da participação da aliança como aliança na guerra iraquiana, em contraposição a uma coligação internacional comandada pelos Estados Unidos<sup>62</sup>.

A ilusão dos consensos não dura muito: em ambos os lados, ganha quem quer a confrontação. Em 22 de Janeiro, as cerimónias comemorativas do aniversário do tratado do Eliseu servem, ironicamente, para selar a convergência entre a França e a Alemanha contra a estratégia dos Estados Unidos, que se exprime na mudança francesa, alinhada com a intransigência alemã, com a vantagem de poder bloquear a decisão no Conselho de Segurança. A Alemanha deixa de estar isolada e o par franco-alemão pode contar com o apoio conjuntural da Rússia, e também da China, ambos membros permanentes do Conselho de Segurança, que partilham a vontade de conter a demonstração de

---

62 Ivo Daalder (2003). “The end of Atlanticism”. *Survival* 45 | 2 | 155.

poder dos Estados Unidos, tida por mais importante do que a anulação dos reflexos imperialistas iraquianos.

A resposta não se faz esperar. No dia seguinte, o Secretário da Defesa trata a Alemanha e a França como a “velha Europa”, por contraposição à “nova Europa”: o centro de gravidade continental deslocou-se para oriente. Na mesma onda, a Grã-Bretanha, a Itália, a Espanha, a Polónia, a República checa, a Hungria, a Dinamarca e Portugal reclamam uma responsabilidade comum contra a ameaça das armas de destruição maciça do regime iraquiano e, logo a seguir, os Dez de Vilnius, da Albânia à Roménia e à Lituânia, declaram-se prontos a participar numa coligação internacional para impor o desarmamento iraquiano<sup>63</sup>. Uns e outros querem, desse modo, tomar posição contra o “eixo da paz” e a estratégia anti-americana, o que provoca uma reacção francesa contra a interferência abusiva das democracias da Europa central e oriental na política internacional.

A decisão dos Estados Unidos está tomada e embora aceitem, na cimeira das Lajes, com a Grã-Bretanha, a Espanha e Portugal, não provocar a divisão formal do Conselho de Segurança forçando o voto sobre uma resolução autorizando o uso da força, começam a guerra contra o déspota iraquiano em 19 de Março de 2003. Tal como no Afeganistão, a vitória é rápida, completa e unilateral e, *a posteriori*, a intervenção e a ocupação do Iraque pela coligação vencedora tendem a ser legitimadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

As interpretações sobre a crise transatlântica insistem na diferença das culturas estratégicas europeia e norte-americana ou nos efeitos prejudiciais da política arrogante e unilateralista da administração Bush<sup>64</sup>. Têm ambas uma parte de razão. Se bem que não exista uma cultura estratégica europeia, há uma relutância maioritária em fazer a guerra fora dos quadros institucionais multilaterais e um forte cepticismo sobre os méritos do recurso à força militar, em particular na campanha anti-terrorista, o que cria uma tensão inevitável com a grande potência internacional, mais confiante e decidida a restaurar o seu prestígio militar depois do 11 de Setembro. Mais do que uma divergência na definição das ameaças transnacionais, constata-se uma diferença na avaliação da eficácia dos métodos,

---

63 Jose Maria Aznar et al. “United we stand”, *Wall Street Journal*, 30 de Janeiro de 2003. *Statement of the Vilnius 10 Group*, 5 de Fevereiro de 2003.

64 Ver Robert Kagan (2003). *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*. Nova York: Knopf. Philip Gordon (2003). “Bridging the Atlantic divide”. *Foreign Affairs* 82 | 1 | : 70-83. Ver também Daba Allin, Philip Gordon, Michael O’Hanlon (2003). “The Democratic Party and foreign policy”. *World Policy Journal* 20 | 1 | : 8-11.

marcada pela experiência europeia de luta anti-terrorista nos anos setenta e oitenta. Porém, é um erro grosseiro considerar fracos os Estados europeus e ridículo acreditar na sua inclinação pacifista. A diferença entre Estados fracos e fortes não se faz pela contabilidade das capacidades estratégicas e militares mas pela avaliação da legitimidade das suas instituições políticas, e a história proíbe qualquer fantasia sobre o pacifismo das potências europeias.

Todavia, o lugar certo da crise transatlântica é determinado pelo processo da revisão estratégica norte-americana desde o 11 de Setembro, que estimula, por sua vez, as estratégias de ruptura que marcam as posições da Alemanha e da França na contagem decrescente para a guerra. Essa revisão é objecto de um debate entre os especialistas norte-americanos, repartidos por três linhas, uma de continuidade da estratégia e do ordenamento da guerra fria, e duas de mudança radical, ou no sentido da expansão – a hegemonia unipolar da república imperial –, ou no sentido inverso do retraimento insular e da balança multipolar. Todas partilham a mesma finalidade, defender a preponderância dos Estados Unidos, mas separam-se na previsão sobre a tendência de evolução do sistema internacional e quanto aos princípios e aos métodos da sua organização.

A linha de continuidade, no argumento liberal-institucionalista, considera a permanência das alianças e do modelo multilateral do “sistema americano” uma condição indispensável para a campanha contra o terrorismo pan-islâmico não se transformar numa guerra de civilizações, para reconstituir os “Estados falhados” e garantir a estabilidade unipolar, ou a “hegemonia benigna” dos Estados Unidos. Pelo contrário, a linha neo-imperialista não só pode levar os Estados hostis a adquirir rapidamente armas de destruição maciça, como destruir as velhas alianças e acelerar a emergência de uma coligação anti-hegemónica: quando a principal potência internacional exerce o seu poder sem respeitar as regras de legitimidade corre o risco de unir os seus adversários e de se cercar a si própria<sup>65</sup>.

As linhas de mudança são fundamentadas pelos realistas da escola defensiva ou da escola ofensiva. Para os primeiros, o momento unipolar assinala o regresso de multipolaridade e a estratégia norte-americana deve antecipar essa tendência, em vez de multiplicar as suas intervenções militares: a principal causa do declínio imperial é o abuso que resulta inevitavelmente da concentração do poder. A balança do poder, a mais antiga regra da política internacional, acaba por se impor, mais tarde ou mais cedo: tal como a natureza tem horror do vazio, a política internacional tem horror do poder que não é

---

65 G. John Ikenberry (2002). “America’s imperial ambition”. *Foreign Affairs* 81 | 5 | : 44-60.

contrabalançado<sup>66</sup>. Nesse sentido, os riscos da vitória na campanha militar, nomeadamente no Médio Oriente, parecem evidentes, pois não só provocam uma reacção negativa contra os Estados Unidos na região, como aumentam o medo do poder norte-americano na Europa, na China e na Rússia. Pelo contrário, para defender a preponderância norte-americana devem-se transferir as responsabilidades pela estabilidade no Golfo Pérsico para as potências regionais – a Rússia, o Irão, a Índia – ou dependentes dos seus recursos petrolíferos – a Europa, o Japão e a China. Do mesmo modo, consolidar a posição dos Estados Unidos não é fazer inimigos sem necessidade, com as intervenções militares no Kosovo ou no Iraque, mas construir um quadro de concertação entre as principais potências, o que pressupõe o reconhecimento dos seus interesses de segurança nas respectivas esferas regionais, em vez de os contrariar, em consequência das alianças da guerra fria que reclamam uma presença militar norte-americana na Alemanha, no Japão, nos estreitos da Formosa ou na Coreia do Sul<sup>67</sup>.

Para os segundos, a consolidação da unipolaridade como um regime estável exige a maximização do poder, em vez da maximização da segurança, bem como pôr em causa o internacionalismo multilateralista. A teoria do regime unipolar nega a probabilidade da formação de uma coligação contra os Estados Unidos. A insularidade norte-americana torna remota a ameaça do seu poder, enquanto a emergência de um rival contra-hegemónico na Europa e na Ásia é uma ameaça imediata para as outras potências mais próximas, que têm de se aliar, entre si ou com os Estados Unidos, para neutralizar o perturbador continental. Segundo essa lógica, a balança do poder, em vez de antecipar o fim da supremacia norte-americana, assegura a estabilidade do regime unipolar da potência marítima<sup>68</sup>. A tradução dessa posição numa estratégia tanto pode admitir um quadro de continuidade do modelo constitucional do “sistema americano”, se persistirem as virtudes da magnanimidade, como uma viragem revisionista e unilateralista, se prevalecerem as ambições imperiais. Estas exprimem-se quer na rejeição do “projecto multilateralista”, que usa o predomínio norte-americano para manter um sistema internacional cujas normas legais e cujas instituições exercem o poder no lugar dos Estados Unidos<sup>69</sup>, quer na recusa do internacionalismo liberal, empenhado na formação de uma sociedade internacional subordinada ao direito, à qual opõem o internacionalismo

66 Kenneth Waltz. Structural realism after the cold war in G. John Ikenberry (2002): 52.

67 Christopher Layne (2002). “Offshore balancing revisited”. *Washington Quarterly* 25 | 2 | : 233-248.

68 William Wohlforth. U.S. strategy in a unipolar world in G. John Ikenberry (2002): 98-120.

69 Charles Krauthammer (2002). “The unipolar moment revisited”. *National Interest*: 5-17.



da “nação indispensável”<sup>70</sup>, quer na refutação dos princípios de estabilidade do sistema internacional, onde o tríptico da soberania, da dissuasão e da balança do poder é substituído pela legitimação unilateral das intervenções antecipatórias ou preventivas contra as redes terroristas transnacionais, os regimes despóticos ou os Estados falhados<sup>71</sup>.

O sentido da revisão estratégica desde o 11 de Setembro parece orientar-se para uma linha ofensiva, ou para a consolidação do regime unipolar norte-americano e a mudança do modelo de ordenamento internacional pela demonstração militar da supremacia dos Estados Unidos. O método da revisão é a luta contra o terrorismo e a tirania, cuja violência imprevisível ou suicida legitima a guerra preventiva unilateral e as coligações flutuantes, que servem para desfazer o modelo constitucional da guerra fria e provocar uma dinâmica de instabilidade, na qual se constrói um modelo alternativo de ordenamento internacional.

Porém, as guerras contra o Afeganistão e o Iraque não são toda a política dos Estados Unidos, nem o único modo de transformação do modelo de ordenamento internacional. Paralelamente, há um reconhecimento sóbrio da necessidade de concertação entre as grandes potências, incluindo a Rússia, a China e a Índia. A relação com a Rússia deu passos significativos desde o 11 de Setembro, que se exprimem, nomeadamente, no processo bilateral de contróle das armas estratégicas, incluindo o fim dos acordos de limitação dos mísseis anti-balísticos, na admissão da presença norte-americana na Ásia central ou nos acordos bilaterais entre a Rússia e a Aliança Atlântica, que prevêm a participação russa na decisão sobre intervenções militares internacionais conjuntas na luta contra o terrorismo. A Índia começa a ser reconhecida pela diplomacia norte-americana como uma potência relevante e um factor na segurança regional quer da Ásia do Sul, quer do Indico, bem como um aliado seguro na campanha contra as redes terroristas pan-islâmicas. Embora sem repetir a posição anterior da administração democrata sobre Taiwan, o presidente republicano tem procurado remover obstáculos nas relações bilaterais com a China, incluindo a luta contra os separatistas islâmicos e, sobretudo, numa tentativa conjunta para impedir o armamento nuclear do regime comunista da Coreia do Norte<sup>72</sup>. Paralelamente, a expansão da Aliança Atlântica, a evolução da doutrina estraté-

---

70 A fórmula é de Madeleine Albright. Robert Kagan (2002). “Strategic dissonance”. *Survival* 44 | 4 |: 138-139.

71 G. John Ikenberry (2002): 51. Ver também Henry Kissinger (2002). “Preemption and the end of Westphalia”. *New Perspectives Quarterly* 19 | 4 |. Sobre a doutrina da prevenção e da intervenção antecipatória, ver ainda François Heisbourg. (2003). “A work in progress: the Bush doctrine and its consequences.” *Washington Quarterly* 26 | 2 |: 75-88.

72 Sobre a Rússia, ver Angela Stent, Lilia Shevtsova (2002). “America, Russia and Europe: a realignment?”. *Survival* 44 | 4 |: 121-134. Robert Legvold (2002). “All the way. Crafting a U.S.-Russian alliance”. *National*

gica da Organização do Tratado do Atlântico Norte, ou a determinação norte-americana na contenção da Coreia do Norte confirmam uma linha de continuidade das alianças tradicionais, não obstante a crise transatlântica e a vaga de anti-americanismo, que prejudicou seriamente a imagem dos Estados Unidos nas democracias europeias e asiáticas<sup>73</sup>.

Essa orientação corresponde a uma prioridade essencial da doutrina estratégica da administração republicana, para a qual existe uma oportunidade histórica para pôr fim à rivalidade entre as grandes potências. A ausência de tensões significativas desde o fim da guerra fria, a transição política na Rússia e na China, ou a luta conjunta contra o terrorismo marcam uma convergência estratégica ausente da política internacional durante o último século. No post-guerra fria, todas as grandes potências têm interesses comuns, enfrentam ameaças comuns e partilham, cada vez mais, valores comuns<sup>74</sup>.

A oportunidade, por um lado, resulta do regime unipolar, que emudece a competição entre as grandes potências, incapazes, por definição, de contrabalançar a concentração excepcional de poder nos Estados Unidos e, por outro lado, corresponde aos melhores interesses da preponderância norte-americana, cuja prioridade é impedir a emergência de um rival estratégico, sobretudo um adversário que não partilhe os seus valores. Mas é tão só uma oportunidade e, para lhe responder, os Estados Unidos precisam de transformar a convergência conjuntural num modelo estável de concertação entre todas as grandes potências. Isso implica reconhecer os seus interesses próprios e as responsabilidades colectivas na garantia da segurança internacional bem como aceitar os valores, as normas e as regras indispensáveis para, na formula weberiana, transformar o poder cru em autoridade legítima.

Na sucessão de guerras e de crises desde o 11 de Setembro, está em causa a definição do sentido último da estratégia norte-americana, que tanto se pode inclinar para as ambições imperiais e uma vontade messiânica de impor *urbi et orbi* a democracia pela força das armas, como para a formação de um concerto entre as grandes potências,

---

Interest 70: 21-31. Sobre a China, ver Aaron Friedberg (2002). "11 September and the future of Sino-American relations". *Survival* 44 | 1 | : 35-50. David Lampton (2001). "Small mercies: China and America after 9/11". *National Interest* 66: 106-113.

73 As sondagens norte-americanas realizadas durante a crise mostram uma queda abrupta e significativa – uma média de 30 pontos percentuais – nas percepções positivas dos Estados Unidos na Europa. Ver *What the world thinks in 2002*. The Pew Research Center, Outubro de 2002. *America's image further erodes, Europeans want weaker ties*. The Pew Research Center, 18 de Março de 2003.

74 Condoleezza Rice. *The Wriston Lecture*, 1 de Outubro de 2002. Philip Zelikow (2003). "The transformation of national security". *National Interest*: 23-24.

assente num equilíbrio entre a moralidade e a segurança, ou ainda confirmar uma vontade mais profunda de retraimento e isolamento da república imperial. Em qualquer das hipóteses, deixou de ser possível a continuidade paradoxal do modelo constitucional que persistiu na década de transição. O 11 de Setembro marca o fim do fim da guerra fria.